

УДК [329: 351] (477)

Лебедюк В.М.

аспірант

Львівського регіонального інституту

державного управління

Національної академії державного управління

при Президентіві України

Фінансування політичних партій в Україні: механізми державного контролю

Досліджено особливості фінансового забезпечення діяльності політичних партій в Україні, а також проаналізовано механізм державного контролю за їхнім фінансовим забезпеченням. Науково-обґрунтовано практичні рекомендації щодо оптимізації механізму державного впливу на фінансування політичних партій в Україні.

Ключові слова: політичні партії, фінансове забезпечення діяльності політичних партій, державне фінансування партій.

The peculiarities of the financial support of political parties in Ukraine and the mechanism of state control of their financial support were investigated. Practical recommendations concerning optimization of state influence mechanism on political parties financing in Ukraine were established.

Key words: political parties, financial provision of political parties' activity, public financing of political parties.

Постановка проблеми. Процес прозорого фінансового забезпечення політичних партій є невід'ємним атрибутом демократії і громадянського суспільства та одним із визначальних чинників незалежності у своїй діяльності. Функціонування політичних партій та підтримка статутної діяльності потребує значних коштів, потреба в яких постійно зростає. На порядку денному

актуальним залишається питання щодо джерел формування та забезпечення фінансовими ресурсами політичних партій.

Значне зростання видатків на партійну діяльність у західноєвропейських країнах, особливо під час виборів, поставило на порядок денний проблему фінансування політичних партій. Вперше в Західній Європі державну допомогу отримали партії Німеччини у 1959 році. Це, в свою чергу, сприяло підвищенню фаховості у партійній роботі і спонукало політичні партії краще працювати, орієнтуючись на інтереси виборців.

Правовою основою для запровадження державного фінансування політичних партій стало конституційне закріплення за політичними партіями статусу ключового інструменту громадянського суспільства, що відіграє важливу роль в організації та здійсненні державної влади. У свою чергу, країни ЦСЄ, які вступили до ЄС, розпочали процес формування механізмів регламентації фінансової діяльності політичних партій у 1989 році. Тоді Угорщина прийняла новий виборчий закон. За нею послідували інші країни: Чехія – у 1990, Польща – в 1991, Естонія, Литва та Румунія – в 1992, а Латвія у 1993 році.

Стан дослідження проблеми. Окремий предмет досліджень складає фінансова діяльність політичних партій в Україні. Проблема фінансування політичних партій була однією з головних питань діяльності політичних партій після незалежності України і залишається актуальною і на сьогоднішній день. М. Коваль показує практику фінансової діяльності політичних партій в Україні і наголошує на важливості державного регулювання фінансування партій [5]. М. Примуш вказує на особливості фінансової діяльності політичних партій і їх політико-правове регулювання [8]. У колективній праці О. Шумельда, А. Романюк і Ю. Шведа застосовуючи міждисциплінарний підхід розкривають політичні і правові аспекти процесів фінансування діяльності політичних партій в Україні [9]. Праці цих дослідників заклали методологічне підґрунтя для аналізу фінансової діяльності політичних партій. Однак, у них системно не розглянуто механізму державного впливу на фінансову діяльність політичних партій в Україні.

Мета дослідження – розглянути механізм державного впливу на фінансову діяльність політичних партій в Україні. Мета роботи конкретизується у таких завданнях: 1. Вивчити особливості фінансового забезпечення діяльності політичних партій. 2. Дослідити механізм державного впливу на фінансову діяльність політичних партій в Україні та запропоновувати відповідні практичні рекомендації щодо вдосконалення механізму державного впливу на політичні партії в Україні.

Виклад основного матеріалу. 23 листопада 2003 року парламентом було ухвалено Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку із запровадженням державного фінансування політичних партій в Україні” [3], яким передбачалося запровадження державного фінансування статутної діяльності партій та відшкодування партіями витрат, пов’язаних з фінансуванням їхньої передвиборної агітації. Відповідно державне фінансування статутної діяльності партій повинно було розпочатися з 1 січня 2007 року, а за результатами чергових парламентських виборів 2006 року партіям мали відшкодовувати витрати, пов’язані з фінансуванням їх передвиборчої агітації. На сьогоднішній день, внесені зміни не вступили в дію. Таким чином, фінансовий інструмент не діє (державний контроль за фінансовою діяльністю політичних партій), але він є предметом дискурсу.

Частково механізм фінансування політичних партій визначається Законом “Про політичні партії в Україні” щодо обмеження джерел фінансування партій і Законом “Про вибори народних депутатів України” щодо джерел фінансування кандидатів та політичних партій (виборчих блоків) на виборах. Чинним законодавством не встановлено граничної суми внеску на користь політичної партії від одного донора. На парламентських і президентських виборах не встановлюється обмеження щодо кількості та розмірів внесків від політичної партії до її власного виборчого фонду або виборчого фонду блоку, до складу якого входить партія. Законодавство не встановлює будь-яких обмежень сум витрат коштів виборчих фондів партій (виборчих блоків), кандидатів на пост

Президента. При цьому існує нормативна колізія, оскільки партії можуть фінансуватись юридичними особами, тоді як суб'єкти виборчого процесу – ні.

Побуває думка, що фінансування партійної діяльності з боку держави зменшить вплив на партії фінансово-промислових груп (далі – ФПГ) і підвищить професіоналізм партії у реалізації своїх статутних завдань. Опоненти процесу державного фінансування політичних партій дотримуються погляду, що це може віддалити партійне керівництво, яке отримуватиме державні ресурси, від рядових членів і збільшить роль держави та її вплив на політичні партії. Соціологічні дослідження Центру ім. О. Разумкова свідчать, що 60,7% громадян не підтримують ідеї державного фінансування політичних партій, що позитивно корелює з низьким рівнем довіри до політичних партій. Водночас, експертне опитування Центру ім. О. Разумкова свідчить, що 35,3% експертів виступають за державну підтримку партій, які подолали виборчий бар'єр, 18,6% погодилися з відповідним рішенням у перспективі, а категорично проти державного фінансування виступають 37,3% експертів [4]. Причиною такого ставлення є, певною мірою, слабка інституціалізація політичних партій і доволі низький рівень довіри до них з боку громадян України.

Фінансування політичних партій в Україні регулюється Законом України “Про політичні партії в Україні” та Законом України “Про вибори народних депутатів України”. На сьогодні законодавство визначає такі різновиди державного фінансування діяльності політичних партій: через участь партій у виборах і через державне забезпечення поточної діяльності депутатських фракцій (груп) у ВРУ. Крім державного фінансування існує самофінансування партій. Це так звані власні кошти партій, до яких відносять членські внески, надходження від партійного майна, партійних заходів. Існує також приватне фінансування, до якого відносять пожертви від фізичних та юридичних осіб.

Закон України “Про вибори народних депутатів України” регламентує виборчі правила фінансування з боку держави. З державного бюджету, згідно із законом здійснюються витрати на підготовку і проведення виборів депутатів, на друкування інформаційних плакатів партій (блоків), публікацію в засобах масової

інформації передвиборних програм партій (блоків), час мовлення на радіо і телебаченні. Конкретний обсяг державного фінансування законодавством не визначається. Проте необхідні кошти передбачаються у Державному бюджеті України за пропозицією Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) на той рік, у якому проводяться вибори. На підготовку і проведення виборів народних депутатів України 29 березня 1998 року ЦВК витратила 248 млн. грн., на вибори 31 березня 2002 року – 172,2 млн. грн., на вибори 26 березня 2006 року – 512,5 млн. грн., а на позачергові вибори 30 вересня 2007 року – 347,3 млн. грн. [10].

Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 18 жовтня 2001 року, який регламентував проведення виборів 31 березня 2002 року, встановлював граничну суму витрат виборчого фонду партії (блоку), яка не могла перевищувати 150 тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян (на той час це складало 2 550 000 грн. або приблизно 480 000 дол. США). Однак, на даний момент, внаслідок внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України”, спричинених політичною реформою, яка вступила в дію з 1 січня 2006 року, розмір виборчого фонду політичної партії (блоку) не підлягає обмеженню. Виборчий фонд партії – це фінансові ресурси партії, сформовані нею за рахунок власних коштів і добровільних внесків фізичних осіб з метою забезпечення фінансування передвиборчої агітації партії (блоку) та передані в управління (розпорядження) відповідним розпорядникам цих коштів [11].

Відповідно до частини першої статті 53 Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 2004 року виборчий фонд партії (блоку) формується за рахунок власних коштів партії (партій, що входять до блоку), а також добровільних внесків фізичних осіб (скасована можливість внесків юридичних осіб, яка діяла до змін у законодавстві) [2]. Однак, на законодавчому рівні залишається відкритим питання, які саме кошти партії можуть витрачати на передвиборчу агітацію. А так як юридичні особи не входять до переліку суб’єктів, яким заборонено вносити пожертвування, то у міжвиборчий період вони фігурують серед жертводавців. Таким чином юридичні особи все одно мають

можливість підтримувати партію, оскільки виборчий фонд партії складається, у тому числі, із грошей, які туди вносить сама партія.

Частиною другою статті 53 Закону України “Про вибори народних депутатів України” встановлено обмеження щодо розміру добровільного внеску фізичної особи до виборчого фонду однієї партії (блоку). Граничний розмір добровільного внеску фізичної особи не повинен перевищувати 400 мінімальних заробітних плат. Таким чином, за нашими підрахунками, максимальний розмір добровільного внеску фізичної особи до виборчого фонду партії (блоку) на виборах 26 березня 2006 року, що вносився з 1 січня 2006 року максимально становив 140 000 грн. (згідно із Законом України “Про державний бюджет України на 2006 рік” від 20.12.2005, розмір мінімальної заробітної плати з 1 січня 2006 року становив 350 грн. на місяць), а на позачергових виборах 30 вересня 2007 року максимальний розмір добровільного внеску фізичної особи становив 176 000 грн. (згідно із Законом України “Про державний бюджет України на 2007 рік” від 19.12.2006 розмір мінімальної заробітної плати з 1 липня 2007 року становив 440 грн. на місяць).

Значних витрат потребує партія для фінансування депутатських фракцій (груп), хоч це питання знаходиться, як правило, поза увагою дослідників. Кошти потрібні на утримання секретаріату депутатської фракції, оплату приміщень, комунікацій, формування депутатських фондів, безкоштовну оплату переїздів тощо. Проте, дізнатися скільки саме коштів партії виділяють на утримання депутатських фракцій – проблематично.

Сьогодні в Україні не існує прямого державного фінансування політичних партій. Держава надає партіям підтримку виключно опосередкованим чином (шляхом надання партіям, блокам і кандидатам безкоштовного доступу до державних ЗМІ під час виборчих кампаній тощо). Внаслідок змін, внесених до Закону України “Про політичні партії в Україні” в листопаді 2003 року запроваджувався інститут фінансування діяльності політичних партій з Державного бюджету України, які мали набути чинності у 2006 році (в частині, що стосувалась відшкодування витрат на виборчу кампанію) та у 2007 році (в

частині що стосувалась прямого державного фінансування статутної діяльності політичних партій). Передбачалося пряме загальне (фінансування статутної діяльності) та пряме спеціальне (компенсація партіям коштів, витрачених на проведення виборчої кампанії) фінансування політичних партій за рахунок видатків загального фонду Державного бюджету України, головним розпорядником яких виступає Міністерство юстиції України. Суму коштів, яка щорічно мала виділятися з Державного бюджету України з метою фінансування статутної діяльності політичних партій, пропонується встановити на рівні 0,01 розміру мінімальної заробітної плати (станом на 1 січня року, що передує року виділення коштів), помноженого на загальну кількість громадян України, включених до списку виборців на останніх виборах народних депутатів України .

За нашими підрахунками, виходячи з кількості виборців в Україні, внесених до списків виборців на виборчих дільницях під час виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року (37 528 884 чоловік за даними ЦВК), та встановленого розміру мінімальної заробітної плати (400 грн. відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” від 19.12.2006), розмір щорічного загального державного фінансування політичних партій складало б близько 1501155 млн. гривень. Після проведення позачергових виборів народних депутатів України 30 вересня 2007 року сума загального державного фінансування політичних партій складала б близько 1935784 млн. гривень (із збільшенням мінімальної заробітної плати з 1 січня 2009 року до 605 грн. ця сума становила б 2274076 млн. грн., а з 1 січня 2010 року до 869 грн. і складала б 3266400 млн. грн.).

Нововведення були покликані сприяти формуванню в Україні стабільної та розвиненої партійної системи, політичних партій, здатних взяти належну участь у процесі державотворення. Проте, Закон “Про Державний бюджет України на 2007 рік” зупинив дію цих положень на 2007 рік, а Закон “Про Державний бюджет України на 2008 рік” в свою чергу взагалі скасував дію цих положень. 22 травня 2008 року Конституційний Суд України (КСУ) визнав відповідні положення Закону “Про Державний бюджет України на 2008 рік” такими, що не

відповідають Конституції України. Оскільки рішення КСУ не мають зворотної сили, то дію скасованих положень відновлено не було [5].

Основним критерієм, який би дозволяв партії отримати державну фінансову допомогу, мав бути розподіл коштів між партіями, які подолали виборчий бар'єр, пропорційно до кількості отриманих ними голосів виборців. При цьому до уваги бралися б лише результати голосування за партійними списками (тобто за пропорційною системою виборів). Законодавче закріплення фінансування діяльності політичних партій з державного бюджету сприяло б становленню політичних партій як повноцінного інституту, що підсилило б здорову конкуренцію між ними та призвело б до формування якісних державних рішень.

Відповідно до оприлюдненої інформації стосовно фінансових надходжень до виборчого фонду партій у 1998 році найбільші витрати на виборчу кампанію, належали в основному до числа центристських і провладних партій (Народно-демократична партія) або до числа бізнес-проектів (Партія зелених України). Основним джерелом надходження в останньому випадку також були кошти від юридичних осіб. Подібна ситуація прослідковувалась і в 2002 році. Головним джерелом надходження у цьому випадку були кошти партії які складалися, в основному, з продажу місць у виборчому списку партії.

На час проведення виборів 31 березня 2002 року, відповідно до частини третьої статті 36 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, встановлювався максимальний розмір витрат виборчого фонду партії (блоку) на рівні 2 550 000 грн. Витрати таких партій як СДПУ(о) (вартість її рекламної продукції на телебаченні становила 11 396 000 грн.), “Жінки за майбутнє”, “Партія Зелених України” та “За Єдину Україну” перевищували встановлений законодавством ліміт стосовно усіх витрат виборчої кампанії. Проте, учасники виборчого процесу не обмежувалися лише рекламою у ЗМІ і тому, загалом, таких порушників було більше [6]. Це є гарний приклад того, що законодавство свідомо спонукало політичні партії залишати “в тіні” значну частину коштів, виділених на виборчу кампанію. Згідно з даними проекту “Громадський моніторинг

фінансування виборчої кампанії 2002” близько 40% загальних витрат політичних партій на виборчу кампанію були тіньовими [7].

Загальний розмір виборчих фондів політичних партій (блоків) на виборах 26 березня 2006 року становив 553,6 млн. грн., у тому числі: власні кошти партії – 480,4 млн. грн. (86,77%) та добровільні внески фізичних осіб – 73,2 млн. грн. (13,23%). У цій сумі найбільшу питому вагу займають витрати на використання ЗМІ – 60,13%, а найменшу – 6,83% інші витрати на передвиборчу агітацію. Сума коштів виборчих фондів, використаних політичними партіями (блоками), які подолали 3% виборчий бар’єр, становила 244,0 млн. грн., або 44,2% від загальної суми використаних коштів виборчих фондів партій (блоків) [8]. І хоча лідери політичних партій часто розповідають, що живуть на незначні внески своїх членів, а поряд з тим витрачають мільйони на зовнішню рекламу.

Чинним на час підготовки до виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року і позачергових виборів 30 вересня 2007 року Законом України “Про вибори народних депутатів України” не було встановлено обмеження на розмір власних коштів партії (спрямованих на формування виборчого фонду партії (блоку), на розмір виборчого фонду партії (блоку) і на розмір витрат виборчого фонду партії.

Найбільше коштів виборчого фонду використано Партією регіонів – 112,7 млн. грн., а найменше – 8,4 млн. грн. – Комуністичною партією України. Особливу увагу слід звернути на те, що основним джерелом формування виборчого фонду партії становлять власні кошти партії (або партій, що входять до виборчого блоку), а це в свою чергу свідчить про значні внески членів партії, але не рядових (внески яких можуть покрити не більше 7-15% витрат офіційного виборчого фонду [1]), а тих які входять до виборчого списку партії, займаючи в ньому “прохідні місця”, що коштують дуже великі суми (орієнтовно 3-15 млн. дол. США). Таким чином, система закритих партійних списків дала змогу практично всім політичним партіям вносити до списків представників бізнесових кіл, які прагнуть максимізувати переваги для власного бізнесу за рахунок представництва в структурах влади.

Висновки та напрями подальших досліджень. Практика виборів в Україні засвідчила, що законодавство не забезпечує належного контролю за використанням коштів виборчих фондів політичних партій (блоків). Відсутність незалежного аудиту їхніх витрат залишає актуальним питання підзвітності та підконтрольності політичних партій (блоків) громадськості. Механізм контролю за тіньовим фінансуванням політичних партій (блоків) ускладнюється відсутністю вимог у законодавстві оприлюднювати усі витрати і надходження та публікувати достовірні звіти. Таким чином, єдиним джерелом інформації залишаються офіційні джерела надходження коштів на рахунки виборчих фондів партій.

Українське законодавство не стимулює скорочення витрат на виборчі кампанії, а навпаки вони стають дедалі дорожчими. Зростання витрат на проведення виборчих кампаній, в частині структурних витрат виборчих фондів політичних партій (блоків) на ЗМІ, відбулося, переважно, завдяки поширенню електронних ЗМІ та їх впливу на громадську свідомість. Залежність від приватних джерел фінансування послаблюють позиції політичних партій як ключового інституту в демократичних перетвореннях.

Способи ухилення від дотримання виборчого законодавства, в частині фінансування виборчих кампаній, дуже різноманітні. Наприклад, можна наймати необхідну кількість агітаторів, робота яких ніяк не фіксується і ніяк не має офіційно оплачуватися. Проблема публічності фінансових надходжень на діяльність політичних партій в Україні є досить актуальною. Достатня кількість прогалин у виборчому законодавстві дає можливість відповідним суб'єктам вдало цим користуватися.

Призупинення положень Закону України “Про політичні партії в Україні” та Закону України “Про вибори народних депутатів України” від грудня 2004 року, в частині регулювання державного фінансування політичних партій, вигідне політичним силам які прийшли до влади. З одного боку, воно залишає за політичними партіями право фінансового забезпечення своєї діяльності на

власний розсуд, а з іншого боку, обмежує доступ громадського і державного контролю за фінансовими надходженнями і витратами політичних партій.

Закон України “Про політичні партії в Україні” зобов’язує політичні партії щорічно публікувати фінансовий звіт про доходи і видатки, звіт про обсяг та напрямки використання коштів, виділених з Державного бюджету України на фінансування статутної діяльності політичної партії, а також звіт про майно політичної партії в загальнодержавних ЗМІ. Законодавчо не визначено механізму фінансового контролю та санкцій за порушення згаданої норми. Тому, знайти такі фінансові звіти, навіть парламентських партій, дуже складно. Крім того, згаданий Закон не встановлює прямого зобов’язання політичної партії повідомляти Міністерство юстиції України як реєструючий орган про виконання вимоги закону щорічно публікувати фінансовий звіт. Як наслідок, склалася така ситуація, що політичні партії ні перед ким не звітують, ні про джерела надходження коштів, ні про їх використання. У такому випадку політичні партії в Україні можна розглядати як закриті акціонерні товариства, основним джерелом фінансування яких складають фінансові надходження з тіньової економіки. А це робить їх невідзвітними ні суспільству загалом, ні рядовим членам партій.

З метою диверсифікації джерел фінансування політичних партій і уникнення залежності від прямого державного фінансування статтю 17 Закону України “Про політичні партії в Україні” доповнити положенням що передбачає зменшити суму прямого державного фінансування з 0,01% до 0,005% розміру мінімальної заробітної плати. Поряд з цим запровадити фінансовий аудит за видатками і надходженнями коштів політичними партіями, здійснення якого має бути покладено на ЦВК (у частині надходження і використання коштів виборчих фондів партій та виборчих блоків) і Міністерство юстиції України (у частині надходжень і використання коштів політичними партіями).

Доцільно було б доповнити статтю 17 Закону України “Про політичні партії в Україні” вимогами встановити чіткий обсяг інформації, що має міститись у звітах про доходи і витрати та майно партії, кінцевого строку опублікування партійних звітів у офіційних виданнях “Голос України”, “Урядовий кур’єр”, а й

конкретні санкції для невиконання цих вимог від штрафу до анулювання свідоцтва про реєстрацію. Відповідальним за виконання політичними партіями цих вимог покласти на Міністерство юстиції України. Зазначені заходи нададуть прозорості фінансовій діяльності партій, а також спростують чи підтвердять твердження щодо лобіювання політичними партіями не інтересів виборців, а певних фінансово-промислових груп. У свою чергу, це надасть легітимності діяльності партій при виробленні державної політики, а також позитивно вплине на формування стійкої партійної системи.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що законодавство України, яким регулюється питання фінансування політичних партій потребує вдосконалення. В першу чергу, відновлення зупинених норм Закону “Про політичні партії в Україні” в частині прямого державного фінансування, що стимулюватиме партії до більш прозорої діяльності і сприятиме формуванню професійних організацій.

Список використаних джерел

1. Граніна В. Сплиття покаже [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.kontrakty.ua/gc/2007/40/11-vsplytie-pokazhet.html?lang=ua>. – Заголовок з екрану.
2. Закон України “Про вибори народних депутатів України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1665-15>. – Назва з екрану.
3. Закон України “Про політичні партії в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14>. – Назва з екрану.
4. Кисельова Ю. Державне фінансування політичних партій - донори та реципієнти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3355&mode=thread&order=0&thold=0>. – Заголовок з екрану.

5. Коваль, М. Правове регулювання фінансування політичних партій в Україні (теорія і практика) [Текст] / М. Коваль // Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики. Збірник / Редкол. Рябець М. – К.: ЦВК, 2001. – С. 211-220.

6. Маєвська І., Замніус В., Ковриженко Д. Фінансування виборчих кампаній в Україні: проблеми правового регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=128&iar_id=112&as=2. – Заголовок з екрану.

7. Паламарчук Р. Як оцінити потребу політичної партії у фінансових ресурсах? [Текст] / Р. Паламарчук // Молодіжна альтернатива. – 2004. – Частина 2. – С. 56.

8. Примуш, М. Політичні партії та їх фінансова діяльність [Текст] / Микола Примуш // Нова політика. – 2000. - №2. – С. 17-24.

9. Романюка А., Шведа Ю., Шумельда О. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна [Текст] / [А. Романюк, Ю. Шведа, О. Шумельда]. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – С. 32-42.

10. Шаповал В. Парламентські вибори в Україні 2007 року [Текст] / В. Шаповал // Вісник ЦВК. – 2008. – №3. – С. 31.

11. Шелудько В., Вадімова Н. Виборчі фонди політичних партій, виборчих блоків політичних партій: формування, використання коштів і контроль [Текст] / В. Шелудько, Н. Вадімова // Вісник ЦВК. – 2006. – №3. – С. 30.